



TITLE:

# 神戸市都市経営の一考察(1)―港湾 開発と都市間競争―

AUTHOR(S):

池田, 清

---

CITATION:

池田, 清. 神戸市都市経営の一考察(1)―港湾開発と都市間競争―. 経済  
論叢 1995, 155(5-6): 62-76

ISSUE DATE:

1995-05

URL:

<https://doi.org/10.14989/44993>

RIGHT:

# 經濟論叢

第 155 卷 第 5・6 号

---

インフラストラクチャーの経済学……………	池 上 惇	1
JR 連結財務諸表の作成をめぐる		
理論問題の再検討(2)……………	藤 井 秀 樹	14
航空産業における		
情報インフラストラクチャーの経済的意義……………	戸 崎 肇	42
神戸市都市経営の一考察(1)……………	池 田 清	62
需要の不確実性と投資……………	石 上 秀 昭	77
家族内時間配分理論の検討……………	居 神 浩	91

---

平成 7 年 5・6 月

京 都 大 学 経 済 学 会

## 神戸市都市経営の一考察(1)

——港湾開発と都市間競争——

池 田 清

### は じ め に

藤田武夫氏は、1878年のいわゆる3新法から1943年市町村制改正までの60数年間に及ぶ地方財政の発展を、「強大な官治性と中央集権性」と特徴づけた<sup>1)</sup>。

しかし近年の研究においては、このように官治性一色にみるのではなく、官治性に一部分重複しながらも、官治性と対抗する都市行政官の構想や実践の独自性を強調する傾向も現れている。たとえば宮本憲一氏は、大正期に関一や池田宏などの経営者的発想をもった行政官が登場し、戦後の革新自治体へと受け継がれていく行政の独自性をもっていたと述べている<sup>2)</sup>。

戦前的大阪市長関一は、都市経営の理論家であり実践家でもあった。戦後における都市経営の代表は、神戸市の宮崎辰雄市長（1969～1989年）であろう。

特に私が神戸市の都市経営に注目するのは以下のような理由からである。1980年代から90年にかけて「政府の失敗」を克服すべく、全国の地方自治体で第3セクターが量質とも顕著な発展を遂げた。しかし現実の第3セクターは「政府の失敗」を解決するよりむしろ「市場の失敗」（貧富の格差，環境破壊，政財官癒着の利権汚職）を生んだといえる<sup>3)</sup>。つまり第3セクターは公共責任の放棄と公共投資，公共サービスへの利潤原理の導入すなわち民間部門の優位と

1) 藤田武夫「日本地方財政発展史」河出書房，1949年，607ページ。

2) 宮本憲一「日本地方財政の歴史的性格」地方財政研究所，1986年，No. 9, 24ページ。

3) 宮本憲一「地方自治と歴史と展望」自治体研究社，1986年，22～25ページ。

公共性(基本的人権の確立の保持)の後退をもたらしたのである。それゆえ今後の第3セクターに求められるのは、経済的効率をあげつつ公共性を達成するための住民主体の地域経営である。

その点で神戸市の第3セクター方式の都市経営は、地方自治体主導で開発利益を公的還元するなど多彩な経営をおこなっているといわれている。それゆえ神戸市の都市経営の分析を通じ「政府の失敗」と「市場の失敗」の問題を考察する一つの手掛かりを得られるのではないと思われる。しかし、この困難な課題の解決にはさまざまな経験、総括などを蓄積していかなければならず、ここで取り上げる神戸市の事例もそのうちの一つにすぎない。

いままでの神戸市政研究は二つに大別される。第1に高寄昇三氏のそれである。高寄氏は、宮崎市長によって展開された都市経営<sup>4)</sup>を企画的都市経営とし、「公共デベロッパーと外郭団体という二つの戦略的手法でもって展開された」とする。その経営姿勢は「開発事業型のデベロッパーのように産業奉仕型でなく自治体主導型であった<sup>5)</sup>」と述べる。つまり中央政府からの自立と自治(団体自治)の基盤に公共デベロッパーを位置づける。特に高寄氏は、ポートアイランドにおける221億円の売却益などを主要な柱にして、神戸市の都市経営を評価している<sup>6)</sup>。しかし、「山を削り海を埋め立てる」環境破壊や港湾区域内の住環境のもつ問題、閉鎖的空間における住民生活の困難性などの社会的費用は考慮されていない。その意味で高寄氏は都市経営の市場的效率性を評価している

4) 宮崎市長は都市経営を地方自治の基本的素質の一つであるとして次のように述べている。「都市経営は自治体が上からの法令や行政指導にもとづいて政府の委任事務を執行していくとか、また、定められた枠内で形どおりの管理(同有)事務を処理していくのではない。都市経営は自らの権限と発想にもとづいて都市をコントロールしていくとする政策志向性を示す場であり、いかにすれば地方自治権の非常に明確な活動分野である……『最小の費用で、最大の利潤』が企業経営のセオリーならば、『最小の市民負担で、最大の市民福祉』が都市経営のセオリーといえる」(宮崎辰雄「都市経営運営論」「都市経営の理論と実践」神戸都市問題研究所、1977年、18、19、20ページ)。

5) 高寄昇三「宮崎市政の研究」第2巻、勁草書房、1993年、はしがき。

神戸市の「公共デベロッパー」とは、自治体自らが土地を取得し開発行為を営むことである。即ち、自治体が都市開発の第1線に立つことを意味する。

6) 高寄昇三「現代都市経営論」勁草書房、1985年、193ページ。

と思われる。

それに対し宮本憲一氏は、公共デベロッパーの負の側面として、インナーシティ問題や住民参加（民主主義）の不十分さ、環境破壊などを取り上げ、以下のようにのべている。「スクラップアンドビルド型の神戸方式は必ず旧市街地の衰退すなわちインナーシティ問題をひきおこす欠陥をもっている」「都市経営はテクノクラートによる官僚的な市政を生みだす危険をもっている」「東京湾や大阪湾は地価上昇もあって、依然として埋め立てをつづけている。しかし、地球規模の環境保全が人類共通の最高の政治課題となってきた今日、自然破壊をやめ自然の保全ひいては自然の再生をすすめる市政への転換がもめられるのではないか」<sup>7)</sup>と批判する。つまり宮本氏は、都市経営の市場的効率性の負の側面として公共性が犠牲にされていることを主張するわけである。

しかし神戸市の「自治体官僚主導の経営」については両者ともニュアンスの違いはあれ評価している点で共通している<sup>8)</sup>。だがこの点を検討するうえで、最も必要な論点、すなわち、神戸市の都市経営のシステムが、いつ、なぜ、どのようにして形成されたのか、その理由、背景についてはこれまで十分検討されてはいないように思える。

確かに神戸市の元収入役安好匠氏は、神戸市の都市経営動機について「政令指定都市のなかで、神戸市の市税収入は低く、特に法人市民税の収入が低く、したがって神戸市の経済界もその基盤が弱く、行政主導型への期待があっ

7) 宮本憲一「都市経営の総括」『都市政策』第59号、神戸都市問題研究所、1990年、13～14ページ。

8) 宮本憲一「都市経営の総括」『都市政策』第59号、神戸都市問題研究所、1990年、6、7ページ。

宮本憲一氏は神戸市の自治体主導の経営を次のように評価する。神戸市は内の都市開発事業全体の約50%をしめる最大のデベロッパーであるが、埋立地を「原価」でなくできるだけ時価で売るという神戸方式は大阪府より数段上の経営をおこなっている。時価売却による開発利益の捻出は一般会計の財源としてだけでなく「汚職防止」の意味もあるなどと述べている。

確かに神戸市財政の神戸経済に占める割合は他都市と比べ非常に高い。例えば1990年度の（一般会計歳出額プラス特別会計歳出額プラス企業会費）は同年の市内純生産に占める割合は、横浜市で22.7%、大阪市で15.3%であるのにたいし、神戸市では28.7%となっている。これは企業会計、なかでも開発事業における起債額の大きさによると思われる。

た。』<sup>9)</sup>と述べている。

しかし都市経営は一朝一夕に実践できるはずはなく、開発技術や経営能力などの蓄積が必要とされる。それゆえ神戸市の都市経営の基本的特徴である「自治体官僚の主導性」と開発利益の公的還元システム形成の理由、背景についての分析は、現代および今後の都市経営の在り方を考察するうえでも必要不可欠な作業である。

持田信樹氏は、都市経営の背景を「大都市間競争」に求めている。すなわち、「都市が市営事業を競って買収、創立した背景には、地場産業の振興と産業基盤整備のための『都市計画』の財源捻出という経済的要求が根強くあった」。そして「明治維新以来の文明開化と殖産興業は日本を都市化」し「中央と地方の文明生活の格差」を拡大した。このような『「文明の分配」要求が『地方』からだけでなく「都市においてすらも『大都市間競争』という形で現れる』<sup>10)</sup>。その競争に優位にたつために、都市は都市経営をおこなったとする。つまり持田氏によれば「都市間競争」の主体は「都市自治体」<sup>11)</sup>、その目的は「文明の分配要求」であり、両者を媒介するものが市営事業ということになる。しかし、いうまでもなく都市は自立した経済団体でなく国内的、国際的な連環の中で位置づけられるべきである。たとえ都市が市営事業を経営したとしても、それだけで経済主体とはいえない。都市には利潤を目的とする企業や財やサービスを消費する家計などさまざまな経済主体が存在しているからである。「文明の分配要求」は都市が文明の成果をいかに素早く導入するかが都市間競争に優位に

9) 安好匠 「神戸市の外郭団体と都市経営」宮本憲一、自治体問題研究所第3セクター研究会編『現代の地方自治と公私混合体(第3セクター)』自治体研究社、1992年、184ページ。

神戸市の一般会計において市税収入がしめる比率は34% (1991年度)で政令指定都市のなかで最低である。これは神戸の経済基盤が弱く法人関係が少ないだけでなく、市民所得も多くないからである。

10) 持田信樹『日本における近代的都市財政の成立(1)』東京大学社会科学研究所、第36巻6号、100ページ、後に『都市財政の研究』東京大学出版会1993年に再録。

11) 明治政府の地方制度をつくった山県有朋は戦後の日本国憲法に明記されているような意味での「住民の権利としての地方自治」をみとめず、中央政府の統治の単位としての地方行政と行政区域をつくろうとした。したがって戦前の地方公共団体は厳密な意味で地方自治体といえないが、ここでは便宜上「地方自治体」「都市自治体」という用語を使用する。

たつための概念と言える。それは経済的概念というより一種のイデオロギーである。特に戦前の場合、地方では鉄道施設誘致運動や鉄道と村落を結ぶ「停車場道路」建設要求にみられるように、経済、文化の発展から取り残されまいとする利益欲求が膨張していたこと<sup>12)</sup>、さらに港湾を有する都市にとって外国文明をとりこむ窓口としての港湾開発が重要な課題となるのである。このような発想は、都市間競争の機動力を経済だけでとらえるのではなく、文化や情報にできるだけ速くアクセスし「文明の分配要求」にあずかろうとする一種の情報理論といえる。しかし、持田氏の「都市間競争」論の問題は、「都市間競争」の基底に資本間競争があることを看過していることである。

したがって、この論文では神戸市都市経営の源流を都市間競争の基底にある資本間競争、および都市間競争と資本間競争を媒介する都市官僚制の形成という視点から分析する。

ここでは、都市経営の源流を戦前(1889年の市政施行ごろから第1次大戦前後)の港湾開発に求めるが、(1)のⅠでは港湾の間接的開発ともいうべき河川の付替え事業を分析し「開発利益の公的還元システム」の源流、Ⅱで神戸市と大阪市の港湾開発競争を分析する。(2)のⅢでは、神戸港修築事業における神戸市の役割を検討し「自治体官僚主導性」の源流を、Ⅳで港湾開発競争など都市間競争の要因を分析し、都市経営との関係について述べる。

## Ⅰ 市制確立期における港湾開発

1868年1月の開港により、それまで一寒村に過ぎなかった神戸は近代都市への歩みを開始する<sup>13)</sup>。港湾開発には、栈橋、波止場、突堤、防波堤などの直接

12) 大石嘉一郎氏は、論文「日清(戦後経営)と地方財政」で、日本資本主義の確立をもたらす日清戦後経営について「軍備拡張、製鉄所建設、鉄道電信(および外国航路)の拡張は国家財政の課題とし、一般的農工商殖産とその産業基盤の育成は、金融と地方財政に分担せしめようとするものであった」と把握した(大内力編『現代資本主義と財政金融』2、地方財政)東京大学出版会、1976年、472-473ページ)。これをうけて有泉貞夫氏は、地方財政に押し付けられた戦後経営の分担課題は、経済、文化の発展に取り残されず、むしろ競争で優位に立とうとする地方の利益欲求を機動力として遂行されると分析する(有泉貞夫『明治政治史の基礎過程』吉川弘文館、1980年、244-248ページ)。

的施設の建設と河川の付替、運河の開削、埋立地の造成などの間接的施設の造成がある。いままで古い港湾が、河川の流砂で埋没し衰退していったことを考えれば、後者の開発は重要で、その多くは大規模な土木工事を必要とした。大阪が港湾に巨費を投じて年々埋没するのは、淀川の流砂と地盤沈下のためである。神戸には大きい河川がなく、流砂で埋没することは少なく、また地盤も岩盤の上に粘性の明石層が乗っているため地盤沈下も激しくない。東洋一の自然の良港である所以である。しかし、それでも神戸港の整備のために生田川(1871年竣工)、湊川(1901年竣工)の付替えを行っている。港湾施設は産業資本が勃興するまでは、貿易も僅かで大規模なものが必要とされなかった。しかし、1889年の市政施行、日清戦争を契機に海陸運輸の要としての港湾が、わが国の貿易経済に及ぼす影響と役割がきわめて大きいものとなった。企業や営業者そして労働者などの集中、集積も著しく、1898年には貿易総額は開港時の約25倍、人口も約10倍と増加する。しかし、政府は、財政を富国強兵、殖産興業に集中し、「地方自治体」も港湾開発を計画し経営する能力も財源も有していなかった<sup>13)</sup>。それゆえ公共事業であるべき港湾事業(間接的施設)も民間企業によって開発されるのである。表1のように、この時期の港湾開発事業は、民間企業主導によって行われている。ここでは、大規模土木工事を民間主体でおこなうのか公共主体でおこなうのかをめぐる論争がくりひろげられた湊川付替事業をとりあげ、「開発利益の公的還元システム」の源流を明らかにしたい。

13) Adam Smis, *The Wealth of Nations*, Modern Library Ed, Random House, New York, 1965, pp. 18 (アダム・スミス著『諸国民の富』(1), 岩波文庫, 大内兵衛, 松川七郎, 125~128ページ)「水運によるほうが、陸運だけで提供しうるよりもいっそう広大な市場をあらゆる種類の産業に開放するように、あらゆる種類の産業が自然に細分され改善されはじめるのもまた、沿海方面や航行可能な河川の岸にそってであって……陸運以外の交通の便というものがなにもなかったならば……世界の遠隔諸地方のあいだにも、どのような種類の商業もほとんどまったく存在しえなかったであろう」として、港湾の市場拡大、文明化における役割を評価している。

14) わが国の最初の港湾政策といわれる「道路橋梁河川港湾等通行錢徴収ノ件」(1871年)の起草に関係した石井省一郎(後初代内務省土木局長)は、この布告の趣旨を「政府は金がないから民間の資本を動員するための呼びかけだと言い、何でも施設さえできればよいのだと」答えている(寺谷武明『日本港湾史論序説』時潮社、2~5ページ)。当時の神戸市会も帝国議会と同様、経費節減、民力休養(減税)論に傾いていた(『神戸市史』歴史編Ⅳ、82~85ページ)。



表1 神戸・主要埋立事業と施工者 (1900～1910年代)

施行者名	面積(平米)	竣工年	用途別	地名・場所
兵庫運河(株)	30,278	1900	工場	かるも島など
神戸市	11,880	1900	港湾施設	浜辺町
川崎造船所	17,593	1902	工場	東川崎町
湊川改修(株)	136,380	1905	工場、宅地	東川崎町, 東出町
葺合港湾	99,330	1910	工場	真砂通, 南本町
三菱倉庫	49,830	1910	港湾施設	東川崎町
神戸市	303,059	1913	港湾施設	新港町, 第1期工事
東京倉庫	116,507	1913	港湾施設	高浜町
東神倉庫	34,650	1918	港湾施設	浜辺通
神戸製鋼	129,667	1918	工場	脇浜海岸通

(出所) 神戸市企画局『神戸の現況と将来』1966年版などより作成

注 (湊川改修会社には旧湊川埋立地、約21,000平米を含む)

この事業は、1897年湊川改修会社によって以下の理由で着工される。

当時、市中心部を流れていた旧湊川は、たびたび氾濫し流出土砂は神戸港内に堆積し、神戸港の機能低下をひきおこす恐れがあった。「神戸築港は湊川付替えから」といわれたほどであった。さらに洪水の危険と東西の交通の障害を取り除く必要があった<sup>15)</sup>。

地元の市民有志は、湊川付替えを政府に国費で行うことを要請したが聞き入れられず、神戸財界の実力者である小曾根喜一郎<sup>16)</sup>ほか30名が、湊川改修会社を設立し事業を自費でおこなうのである。そのかわり、廃川敷および工事から出る土砂を使って造る約7000坪の埋立地を無償譲渡するよう要求した。つまり、これらの土地を宅地開発し開発利益をあげることを目的としたのである。この時期の他のプロジェクトも同様の発想で、各種民間会社が宅地経営や工場用地の造成を目的として、独立採算的に埋立をおこなっている。

15) 湊川が神戸築港の障害になるとして、山本繁造議員は次のように発言している。「湊川より吐き出す土砂が築港の障害となるを以て、一日も速やかに付替えを熱望して止まざるなり。」(明治28・10・14、市会議事録、神戸市会史、第3巻、昭和編、306ページ)。

16) 小曾根は、兵庫、神戸の土地、家屋を買い占め、新起業の勃興で盛んな資金需要に乗り、高利貸を始めこれに儲け小曾根財閥の基礎をつくる。(赤松啓介、『神戸財界開拓者伝』、太陽出版、1980年、457～464ページ)。

他方、湊川付替え事業において、市自らが公共デベロッパーとして事業をおこない、廃川跡を宅地経営するなどして開発利益を生みだし、港湾修築など産業基盤の財源に充てる主張が、市民のあいだでなされた。1896年神戸市会は、この事業を湊川改修会社がおこなうことを可決する。しかし、当時築港運動のリーダー的存在であった草鹿甲子太郎<sup>17)</sup>などの民間人数名が「湊川付替え同盟会」を結成し、民間事業でおこなうことに異議を唱えるのである。彼らは、「我、神戸市の将来、我国第一の要港外国貿易の中心たるべき地位に在り、是を以て今後、着々と公共的必要な事業を興し、基本財産を作る」必要がある。現に「水道敷設、市区改正、下水疎通、港湾修築等」の事業が押し寄せて来ている。「近来、土地の価格非常に騰貴して、この事業の如きは非常の利益あること確実」であるため「彼此共に市の公共事業に帰し、これを補うを得ば、全市公共の利益これより大なるはなし」と主張する。「市内の公共的事業にして而かも確実なる利益あるものを少数人の為に横奪せられんとする」、その利益額は「幾百万円を得るにや至らんや」と、私企業に利益が独占されるのを批判するのである。つまり彼らの主張は、神戸市の発展は神戸港開発を中心に、「公共的必要な事業を興し基本財産を作る」<sup>18)</sup>ため、神戸市が公共事業の主体となり開発利益を取得すべきであるとする。しかし、彼らの主張の背景には、次のことも考えられる。湊川改修は、かなり以前から問題になっていたが、大規模土木事業であったため、当時の神戸財界の実力では十分対応できなかった。そこで土建業者で政商の大阪財界の藤田伝三郎、鴻池善右衛門（両者とも大阪築港義社の計画の大物）などが、この事業を着眼し具体的提案を出すのである。その後、神戸財界の小曾根喜一郎などが声をあげ、東京財界の政商大倉喜八郎

17) 草鹿甲子太郎は、弁護士資格をもつ神戸商工会議所特別会員で、財界有力者とも交わり深く、特に兼松株式会社創立者兼松房次郎とは親密で、実業界の振興をはかるため「神戸市中外実業新報」を共同発行する。神戸市参事会員として市政に参与し、その後衆議院議員に第8回から第18回まで連続当選した政治家（『兵庫県人物事典』中巻、のじぎく文庫、37ページ）。

18) 神戸市史編纂資料・第98号「湊川付替え」事に関する陳情書「神戸に土地熱がおこったのは、市政施行後の1890年代頃からといわれ、「当時一等地は栄町3丁目で坪当たり42円30銭であった。それが1894年には77円58銭、年末には百円台を突破したというから、いかに土地の騰貴熱が盛んとなったか分かる。」（赤松啓介『神戸財界開拓者伝』太陽出版、1980年、57ページ）。

も発起人に加わるのである。彼らの主張には、地元資本だけでなく外来資本によって、都市開発の利益が独占されることに対する批判でもあったと思われる。当時の市民は、彼らを「公共派」と呼んだ<sup>19)</sup>。このように神戸市の公共デベロッパーの源流は、市会からでなく築港運動のリーダーたる市民からの発想にみられるのである。しかし、彼らの主張は少数にとどまらざるをえなかった。その理由の一端は、湊川付替え事業の答申案が上程されたとき、当事業の出願人に名を連ねていた市会議員は7名もおり、市会が開発主体である地主、資本家の利害を反映しやすい機関になっていたことが考えられる。

産業資本主義確立のこの時期、神戸でも資本蓄積の進展と株式会社などによる結合資本家の出現をみたが、港湾などの間接的労働手段は私的資本の投機の対象として建設されるのである。開発利益の生じる地域は基盤整備されるが、開発利益を生まない地域は放置され無政府的な開発が進行し、都市貧民や住宅問題、公衆衛生の不備などの都市問題をひきおこすのである。

## II 市政確立期における神戸と大阪の港湾開発

北見俊郎氏は、港と都市の関係を近代資本主義形成過程とかわからせ「都市と港を媒介する主体は、欧米ではブルジョワジーであったのに対し、わが国では国家であり官僚組織であった」<sup>20)</sup>と述べている。確かに、明治維新政府は、日本資本主義を上からの加工型貿易政策と富国強兵のため、港を流通拠点と軍事拠点として位置づけ、港を有する「地方自治体」を、国の下請機関化し、利用しようとした。しかし、大阪市や神戸市は、港を自償的ないし収益的事業体とみなし、国からの一定の独自性をもって、外国貿易の主導権をめぐる激しい港湾間競争あるいは都市間競争を通じ、港を整備近代化していくのである。この背景を持田信樹は、『東京の「帝都」化政策が、1888年市区改正条例を契機に本格化し、都市間の格差が発生し競争が先鋭となったこと』<sup>21)</sup>に求めている。

19) 村田誠治編『神戸開港30年史』1966年、201ページ。

20) 北見俊郎『港湾都市』成山堂書店、1993年、75ページ。

しかし「都市間競争」の基底には、資本間競争があり資本主義の発展と官僚機構の関係も無視できず、これらを考慮しながら以下分析を進めていきたい。

明治初期、外国人は商都として大阪を重視し、商館を大阪におくものが多かった。しかし、大阪港は土砂流入で浅瀬が続き大型船舶の運航が困難で、陸上との連絡も悪く、冬場は強い西風のため積み降ろし荷役は困難な状態であった。そのため1874年阪神間に鉄道が開通すると、欧米商人が神戸の居留地へ転出しはじめ、その結果、外国貿易の主導権が大阪から神戸へ移行することになる。外国人が、神戸へ移った原因の一つは、大阪の居留地の近くに緑の山がないということもあった。特に日清戦後は、神戸において綿織糸の輸出（1902年、神戸港全輸出価額の19.9%、戦前は1%にも満たない）とその原料である綿花（1902年、神戸港全輸入価額の47.7%）が急増している<sup>21)</sup>。このような神戸貿易の特徴は、当該時期における工業化の進展と密接な関連をもっている。

日本の輸出品の主力をなした生糸、絹織物は横浜に集中しているが、工業化の中心をなした紡績業は関西に多く集中し、それに関連した機械、原料などの輸入が神戸港において急増したのである。なかでも原綿輸入は、注目すべきである。大阪を中心とする大規模紡績業の成立は原綿需要を急増させ、しだいに外国綿花に依存するようになる。原綿輸入のために、大阪の綿花商は摂津紡、尼崎紡などを中心に綿花商を加えた日本綿花株式会社を創設して、中国綿、インド綿の直輸入を開始し原綿輸入の基地神戸が形成される。つまり神戸港の近代化は、大阪を生産拠点とする綿紡績業と深くかかわっていたのである。輸入綿花と輸出綿は神戸港を中心におこなわれ、神戸経済はその貿易により繁栄し、綿などの輸出入取引で大阪港との格差を拡大させるのである。

したがって神戸港は、大阪の繊維産業における産業資本の確立を土台にした

21) 都市間競争については、持田信樹「日本における近代的都市財政の成立(二)」東京大学社会科学研究所、第36巻63号、1985年、のち『都市財政の研究』東京大学出版会1993年に再録。

22) 神戸税関『神戸税関沿革略史』1931年、169～189ページ。

「産業革命」港として位置づけられる<sup>23)</sup>。

そのため港湾機能の拡充は政府、大阪の綿紡績業者、神戸市政にとって焦眉の課題となるのである。特に人防波堤、公共埠頭、鉄道引き込み線、倉庫、道路など近代的な海陸連絡機能を完備した大規模港湾の開発が要請されてくる。以上のように神戸は大阪を中心とする紡績業の発展と深く結びつきながら、原綿輸入港、綿製品輸出港として飛躍し両都市がパートナーとして互いに発展するのである。しかし大阪と神戸は貿易港としての発展をめざし、競合関係に進展していく。このことが両都市の都市行政や経済活動に大きな刺激を与え「成長」のための活力になっていくのである。神戸港と大阪港が競争関係に立つようになるのは、輸出入貨物とその相手国が類似しているからであった。表2のように神戸港の貿易は、インド、清国などから原料を輸入し、且つこれらの国に製品を輸出する構造を有していた。大阪も日露戦後、工業がますます発達し、これに要する原料（主に綿花）の輸入が増加することになる。特に中国が960万円、朝鮮840万円、英国領インド470万円とおおきな額を示している。1904年の大阪築港開放の結果、外国貿易船が直接大阪に寄港するようになり、従来神戸港に降揚げされていた英国領インドからの綿花は、大阪港で降揚げされることになる。主要な輸出貨物は、綿織糸、綿布で、これにより大阪が綿業都市として発展する。相手国は、1907年、清国（2800万円）、朝鮮（1900万円）、関東州（900万円）であった<sup>24)</sup>。

23) 日露戦後、当時、大蔵大臣であった阪谷は、1906年9月17日付け『神戸新聞』で次のような趣旨のことを述べている。「元来余の脳裏には東京、京城、奉天、北京間の交通時間は人力の爲し能ふ最小限度にまで短縮するの目的を以て内地の海陸運輸の機関を改造し其間において大阪は大工業地として各種の工業を集合し神戸港には人力の爲し能ふ最も便利の海陸連絡の設備を完成せんとするの考案を有せり」。このように神戸港を位置付けた背景には、神戸港の貿易構造が清国を中心としたアジア諸地域から原料を輸入し、それにもとづいた工業製品地域に輸出する加工貿易型であったからである。さらに対清国貿易は圧倒的な出超関係にあった（『神戸税関沿革略史』203～205ページ）。世界資本主義列強が清国の植民地支配を強めようとしているとき、日本資本主義の活路を、生産費、運賃の減少に求めたといえる。つまり、日露戦後において、アジア地域で欧米諸列強との「商工業戦争」に打ち勝つためには「港湾改良」が不可欠であった（内海孝『神戸の歴史』7号、1982年）

24) 大阪税関『大阪税関125年史』88ページ。

表2 神戸港貿易国別分類 (1909年)

(単位 千円)

順位	輸 出			輸 入		
1	清 国	23,835	綿織糸, 生金巾, 燐寸, 銅, 製糖	英 領 インド	45,580	繰綿, 米, 銑鉄, 麻類
2	北 米 合衆国	16,326	帽子, 真田, 花菱, 茶, 米	イギリス	40,161	硫酸アンモニア, 羅紗, 紡績機, 汽船
3	香 港	12,488	綿織糸, 燐寸, 銅, 錫, 綿メリヤス	北 米	24,583	繰綿, 小麦, 鉄筒及管, 発電機及電動機
4	イギリス	11,278	銅塊及錠, 真田, 貝釦, 魚鯨油	ドイツ	20,505	鉄糸等, 生織糸, アニリン, 染料, 人造藍
5	英 領 インド	7,284	綿メリヤス肌衣, 燐寸銅塊及錠, 樟腦	清 国	18,809	繰綿, 油類, 豆類

【神戸税関沿革略史】210~212頁より作成

明治後期は、神戸市の港湾開発政策で重要な時期であった。1897年、大阪港が市営事業として開発され、1906年には横浜港がわが国初の「国市共同経営」方式によって開発がされていた。神戸市の港湾開発は、横浜、大阪港の開発に触発されただけではなく、内面的要因もあった。それは、日露戦争以来、海外からの軍需品購入によって輸入貨物が激増した結果、神戸税関構内が混雑し港湾機能の低下をきたしていたこと、さらに1905年に陸揚げ後の綿花を暴雨風によって失う「綿花漏損事件」が起きたことである。政府は、戦時下での地方財政凍結を理由に十分な対策を施さなかった。この事態を打開するため、神戸市が自ら港湾開発にのりだすことになる<sup>25)</sup>。

当時、大蔵省横浜税関長を勤めていた水上浩が、神戸市長に就任したのが1906年であった。水上は従来の陳情形態のみの運動から脱皮を図り、市政内部

25) 大阪市会は、1896年、築港取調報告書と予算案を可決したが、内務省は軍事上将来に備えて配慮を加えるべき旨の修正要求を出し、大阪港は軍港としての性格をもつことになる。1903年には、軍艦が入港している。『大阪税関125年史』93~94ページ1896年)。これに対し神戸市会で「築港の義に付意見書」建議が採択され、この「意見書」の建議者の一人である高德藤五郎は、神戸築港の必要性を次のように述べている。「横浜大阪の如きは既に政府の補助を仰ぎ居るとのことなり又本港人口の繁殖も此築港如何に關係する訳なれば今これを打捨て置かば他日失敗を來す」(『明治29年(市会)議事録』3708)。

に神戸港開発をめざす「神戸築港委員会」をつくる。神戸税関を管轄する大蔵省は、緊縮財政方針の下ではあるが、日露戦争の軍需品輸入や移送のために築港拡張計画の重要性を認め、横浜市の前例を踏襲し費用の3分の1を神戸市が負担することで開発を許可する。つまり防波堤や浚渫のような港湾の形を整える施設及び非生産的な設備については政府が全額負担する一方、岸壁や陸上施設のように生産的で収益の見込みのあるものについては、政府と神戸市が分担して費用を負担するという原則が確立したのである。しかし、負担増加に対する地元の抵抗は大きいので、経済的見返りとして「税関の収入のうちから配当する、神戸の出した金に利息をつけてかえす」<sup>26)</sup>との合意が、政府と神戸市の間で交わされる。横浜港でも、地元負担の軽減措置が市と政府との間で合意されている。

他方、大阪港の開発は、大阪における資本主義的發展にとって、とりわけ大阪産業の中核であった軽工業製品の大陸進出と大阪市の国内外への流通貿易拠点都市としての確立のため不可欠であった。さらに明治初期以来、神戸港との格差が拡大するに伴い、対神戸港を意識した開発の必要性が在住の商人資本や名望家などのなかで高揚しはじめ、市営事業として大阪築港は出発することになる。戦前のわが国の港湾事業は北見俊郎氏の指摘にもあるように国営が通例であるが、大阪港の場合は、その意味で特異なる存在であったといえる。

大阪港の市営事業の発端は外国貿易の指導権が大阪から神戸へ移行した明治初期にさかのぼる。その源は1871年に大阪在住商人を中心に設立された「築港義社」である。その後、「義社」が発展的に解消して、大阪財界を中心として「築港研究会」が結成される<sup>27)</sup>。1897年、大阪市によって当時の大阪市年間予算の20倍にも達する大規模事業として築港事業は着手される。しかし、築港は日清戦争後の恐慌にたたきつけられ、築港公債および償還財源たる埋立地の時

26) 若槻礼次郎『古風庵回顧録』読売新聞社、1950年、123ページ。

27) 1891年、市民有志による大阪築港研究会が発足し翌年、鴻池善右衛門ほか400余人の連署で市参事会に築港建設の急務を説いた建議書が提出された。

価が暴落し、大阪市の財政は深刻な収支不均衡に陥るのである。その後、終期の1915年になって財政難を理由に大阪市は、係船岸壁、埋め立て事業などの海陸連絡施設設備の中断を余儀なくされる。

この財源難は築港公債の調達に困窮したからで、その最大要因は大阪港開発の進め方にあったといえる。すなわち、「大型船入港に不便な遠浅の港内整備などに重点をおき、主要取り扱い品の輸入綿花、輸出用綿糸布に不可欠な倉庫、上屋、鉄道等陸上施設を全く備えない大阪港開発の進め方に、……大阪本店都市および地方銀行をはじめ、紡績金融を担った財閥系の東京本店銀行の信用を得られず、それら銀行の市債発行市場への進出を実現できなかったためである。」<sup>28)</sup>とされる。このような財源難を契機に台頭してきたのが、民間の港湾倉庫業である。三菱東京倉庫、住友倉庫は、市にかわって残部事業の完成を果たすのである。住友は第1 繫船岸壁の建設とその背後に上屋、倉庫の設置を願ひ出て、工事費278万円を20年間据え置き、無利子で建て替え支弁する代わりに、大阪市は20年にわたって住友に港湾施設の優先的利用と埋め立て地2万坪の貸与という便宜を与えた。その後、大阪商船や三井物産などとも同じような取り決めがなされたが、それらは「公私共同事業」として大阪市当局、関一によって提唱されていた。

その結果、第1次大戦後再開される大阪港開発は大阪市の「市営」事業というより、住友を中核とする独占的「私営」事業としての性格を強めるのである。そのため港内において、料金収入を期待できる公共埠頭など市営施設は、小規模にならざるをえず、その料金も「企業として合理的基準に立つものではなく、多くは比隣港との振合上決せざる得ない関係に在る。唯出人船舶貨物に対する

28) 鈴木 誠『第一次大戦前における大都市港湾開発と都市財政政策』、第26巻第4号、岐阜経済大学論集、43ページ。

大阪税関長の鈴木繁は、大阪港の不備を大阪新報に「大阪と貿易」と題し、次のように述べている。「棉花にしても鉄道を利用するものあるにおいては陸揚げの手数と発着の不規律なる西成線によらざる可らざる不便とはかえってむしろ神戸に陸揚げして直ちに鉄道に積入れるを有利すというにおいてをや。以て大阪港の施設の不完全なる一斑を推知し得べし。されば他方大阪税関を通過する輸出品の6割は艀舟により神戸に回送して以て本船に積載しつつある状況を呈せるはまた豪も怪しむ要せざるなり。」(大阪税関125年史、202ページ)。



利益の供与に依り、運賃、諸掛りの低減に資し、産業貿易の発展を助長し、市勢の繁栄を招来するという無形の利益を収むるを以て満足せざるを得ない状態である」<sup>29)</sup>ことから、表3のように港湾経営上、多額の赤字を生み、市電鉄事業などから補填をあおぐ結果になる<sup>30)</sup>。

以上、神戸市都市経営の特徴である「開発利益の公的還元システム」の源流は、湊川付替え事業における市民からの発想にみられること、そ

して神戸港と大阪港の特徴を、日本資本主義の形成過程とかかわらせて、立地条件、政府の港湾政策などを中心に考察してきた。しかし、神戸市都市経営のもうひとつの特徴である「自治体官僚主導性」を考えるうえで、築港技術を含む築港計画と築港財源の調達を誰がどのようにしておこなったかを分析する必要がある。大規模な港湾事業では、膨大な先行投資のための資金が必要であり、事業の成否はその資金調達をいかに円滑に行うかにかかっているといっていよい。これらの問題は、次稿で検討したいと思う。

表3 湾事業会計 (1897~1930年)  
(単位万円)

支出	設備費等	61,210
	公債費	46,668
	合計	107,878
収入	事業収入	28,031
	国庫補助金	10,575
	市税	22,235
	市電収入	6,528
	水道収入	3,329
	その他収入	883
	合計	71,581
総計		-36,297

都市問題第14巻第1号、209~210頁より作成

29) 近藤博夫『大阪市の港湾事業』都市問題、第14巻第1号、213、214ページ。神戸港の港湾事業の支出合計額は約4220万円で、そのうち国庫負担額は約2682万円(1906~1928年)であった(神戸市『神戸開港百年史~建設編』1970年、186、195ページ)。

30) 関野清夫氏も港湾事業の赤字補強のため、大衆課税的性格の強い市税や大衆負担を基盤とする市庫、水道収益から多額の持ち出しがあったことは、社会資本としての港湾の性格からして注目すべきとしている(京都大学『経済論叢』第129巻第3号)。